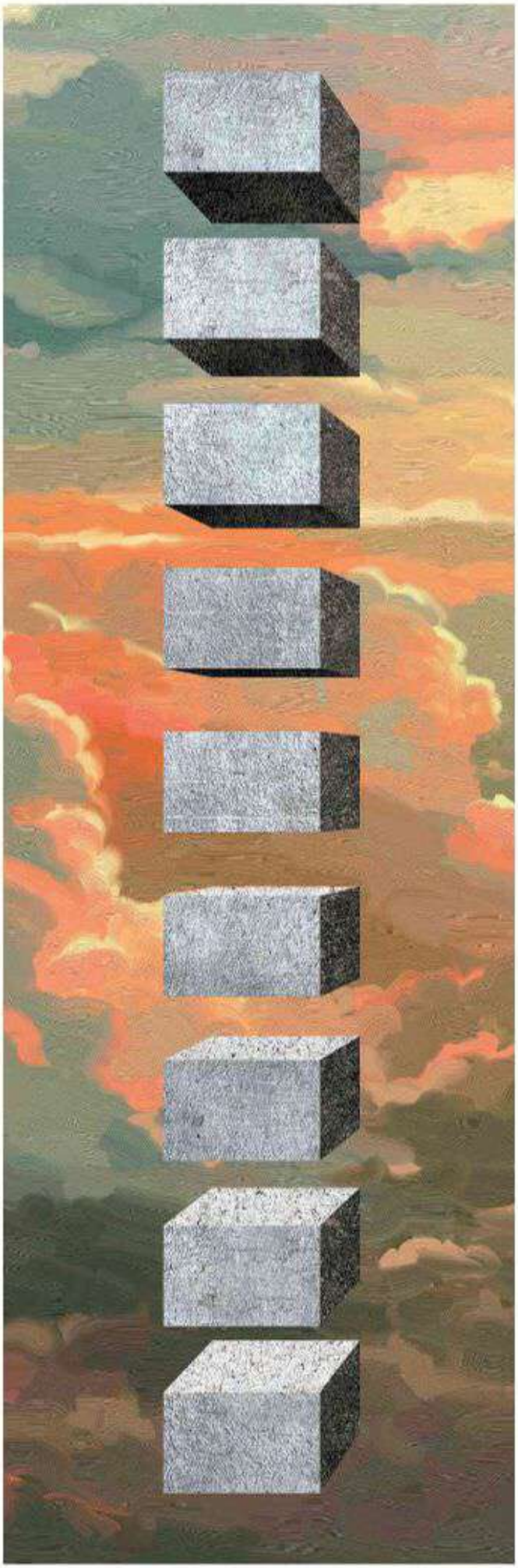


Na selva de pedra

[RESUMO] Apesar da verticalização intensa, São Paulo manteve densidade demográfica baixa. A cidade vive o pior de dois mundos —construção de prédios sem incremento populacional em áreas centrais e espraiamento urbano nas periferias

Por **Philip Yang**
Fundador do Urbem (Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole)

Ilustração **Adams Carvalho**
Artista visual

A verticalização vertiginosa de São Paulo gera repulsa e fascínio, crítica e encantamento. A explosão de prédios construídos suscita sensações subjetivas que se contrapõem à razão, sem necessariamente resultar em uma opinião clara. Afinal, a verticalização faz bem ou mal? A cidade deve crescer para cima (se verticalizar) ou para os lados (se espraiar)? Quais forças estão em jogo?

Verticalização sem adensamento

Como ponto de partida do controverso debate verticalização versus espraiamento, vale lembrar que a proliferação de prédios não implica necessariamente adensamento populacional.

Ainda que novos edifícios surjam por toda parte, estudos apontam que, em São Paulo, a expansão de domicílios (2,9% entre 2010 e 2022) coexiste com o declínio populacional em áreas centrais (-0,4% no mesmo período), a queda do número de moradores por domicílio (de 2,3 para 1,6 no centro) e o aumento de domicílios vazios, principalmente nos anéis centrais (22,2% em 2022).

A densidade demográfica nem sempre está atrelada à altura dos prédios. São Paulo tem menos de 100 habitantes por hectare, enquanto Paris, majoritariamente com prédios de até seis andares, atinge uma densidade de cerca de 200; megacidades asiáticas chegam a 400, e Paraisópolis, mais de 800. A verticalização não garante maior densidade.

De fato, a capital paulista ainda é predominantemente horizontal: somente quatro subprefeituras têm mais prédios que casas, e apenas um terço da população vive em apartamentos.

Olhando o trânsito infernal, parece que a cidade está mais cheia, mas as áreas centrais de São Paulo não tiveram um grande incremento populacional e algumas até perderam moradores, apesar de novos empreendimentos imobiliários.

Bairros como Vila Andrade, Brooklin Novo, Panamby e trechos do Tatuapé e Anália Franco ilustram a chamada cidade oca: edifícios brotam, mas o contingente efetivo de moradores não cresce, seja pela migração de grupos para outras regiões ou pelo aumento de imóveis vazios. Surgem ruas pouco movimentadas, comércio local fraco e a sensação de bairros-dormitórios verticais.

A impressão de uma cidade mais cheia se deve mais a fatores exógenos à verticalização, como o crescimento das entregas de comércio eletrônico e o aumento da frota de veículos, o que também se reflete na queda recente de usuários do transporte público.

Microapartamentos nos eixos e megacondomínios nas bordas

Esse "desadensamento" é agravado por dois fenômenos ligados à verticalização paulistana: o aumento de microapartamentos nos eixos de transporte e a expansão de grandes empreendimentos nas periferias. Combinados, moldam o padrão de ocupação da metrópole e parecem reforçar a dispersão populacional nas regiões mais estruturadas.

O primeiro fenômeno é o boom de apartamentos de até 45 m². Segundo o Secovi-SP, mais de 86 mil dessas unidades foram lançadas em 2024, volume que representa 83% dos lançamentos e 81% das vendas no ano. Em tese, esses microapartamentos deveriam aumentar a densidade, mas isso não ocorreu nas áreas onde se multiplicaram. É possível que sejam ocupados por um só morador, alugados temporariamente (Airbnb) ou, por hipótese improvável, estejam vazios.

Uma investigação do Ministério Público de São Paulo sugere que imóveis que receberam incentivos para moradia popular foram destinados a públicos de renda superior, o que reforçaria a hipótese de usos de baixa ocupação na cidade.

Quando efetivamente direcionados a faixas de renda mais baixas, a ocupação costuma atingir a média paulistana de três pessoas por família. Trata-se de uma inferência baseada no fato de que os lançamentos de padrão Minha Casa, Minha Vida, de 34 a 36 m² e dois dormitórios, são voltados a esse público e responderam por mais 56% das unidades lançadas em São Paulo no ano passado.

Novos levantamentos serão necessários para aferir o real impacto desses microapartamentos na densidade dos eixos. Se desvios tiverem ocorrido, as implicações urbanas são consideráveis: das 445 mil unidades aprovadas entre 2019 e 2024 pela prefeitura como habitação social, mais de 240 mil estão sob suspeita de venda a públicos acima da renda permitida.

O segundo fenômeno é o avanço de megacondomínios, com mais de mil unidades, nas bordas da cidade. Segundo a Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) e a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), cerca de 40% das unidades habitacionais licenciadas na região metropolitana se situam em municípios como Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Suzano, Itapevi, Franco da Rocha e Poá.

Continua na pág. 85

Continuação da pág. B4
Esses empreendimentos não se limitam a áreas fora do município. Nos extremos das zonas sul e leste, em bairros como Parelheiros, Jardim Boa Vista, Jurubatuba, Itaquera e Cidade Tiradentes, também surgiram projetos implantados em locais sem infraestrutura adequada e distantes dos polos de emprego. As chamadas ZCs (zonas de centralidade), que poderiam apoiar essa infraestruturação da cidade, são reguladas de forma muito restritiva e pouco atrativa ao capital.

Esses projetos distantes —além de desconectados da vida urbana— pioram o trânsito, comprometem a qualidade de vida e frequentemente avançam sobre áreas de proteção e mananciais.

Avanços e limites do Plano Diretor de 2014

Hoje, com pouco mais de um decênio de vigência do PDE (Plano Diretor Estratégico) de 2014 —o instrumento legal que orienta a organização espacial da cidade—, São Paulo está mais vertical, mas não necessariamente mais densa. Ainda assim, não se pode dizer que o plano fracassou.

O PDE orientou o crescimento para os eixos de transporte público e, com isso, buscou gerar uma nova visão para os usos do espaço urbano: menos dependência de carros, maior circulação de pedestres, redução de deslocamentos longos, criação de centralidades e maior diversidade e convívio entre diferentes faixas de renda.

O plano desestimulou a construção de estacionamentos em áreas servidas por metrô, trem e corredores de ônibus, reduzindo ou zerando a exigência de vagas e estabelecendo limites, com vistas a desestimular a cultura do automóvel.

O PDE também incentivou fachadas ativas (comércio e serviços no térreo) e a mistura de usos (residencial, comercial, institucional) em determinadas áreas, visando diminuir deslocamentos e estimular a vida nas ruas —contrapeso à predominância de condomínios fechados e edifícios com grades ou muros. Em zonas mais centrais ou nos eixos, surgiram projetos com lojas, cafés ou pequenos serviços na rua, o que gera dinamismo no espaço público.

Outro avanço relevante foi a eliminação de recuos obrigatórios —o afastamento entre edifícios e a calçada— nos eixos de transporte público. Tais recuos são um desperdício. Com o novo plano, prédios podem ser construídos no alinhamento da calçada, com fachadas que se integram ao espaço público.

É certamente uma medida positiva que não tem sido adotada em outras grandes cidades brasileiras. Várias capitais ainda seguem um modelo de verticalização dispersa, com edifícios altos recuados e sem fachadas ativas, construídos em lotes que antes abrigavam sobrados e comércios no térreo. Além de comprometer o adensamento eficiente e a vida urbana do futuro, matam o que havia de bom no passado.

Outra meta do plano é promover maior diversidade de renda, mediante a expansão das Zeis (zonas especiais de interesse social) e a criação da cota de solidariedade e dos EHIS (empreendimentos habitacionais de interesse social).

A ideia das Zeis é reservar áreas centrais ou bem localizadas para HIS (habitação de interesse social), destinada a famílias de renda mais baixa, de forma a quebrar a lógica natural de mercado que empurra as moradias populares para regiões periféricas com pouca infraestrutura. Já a cota de solidariedade obriga empreendimentos com área acima de 20 mil m² a destinar parte do projeto para HIS ou recursos equivalentes para a construção de moradias em outros locais.

A criação da figura do EHIS atendeu a uma demanda antiga de distribuir a produção de HIS por toda a cidade, não apenas em Zeis. Passo positivo para promover a inclusão socioespacial e aproximar a moradia popular de áreas dotadas de infraestrutura e serviços, os EHIS recebem incentivos urbanísticos (maior potencial construtivo e isenção parcial ou total de outorga onerosa) para se tornarem viáveis em regiões onde o custo da terra é mais elevado.

Os resultados ainda são mistos, mas há avanços. No caso da cota, até o fim de 2023, 24 empreendimentos optaram por produzir HIS no próprio projeto, resultando em cerca de 1.800 unidades habitacionais licenciadas. Em relação às Zeis, existem exemplos de empreendimentos para populações de baixa renda em bairros centrais com boa infraestrutura, como Brás, Pari, Cambuci, Bela Vista e Santa Cecília. Esse movimento, ainda que relativamente discreto, demonstra que as Zeis podem viabilizar moradia social em áreas menos periféricas.

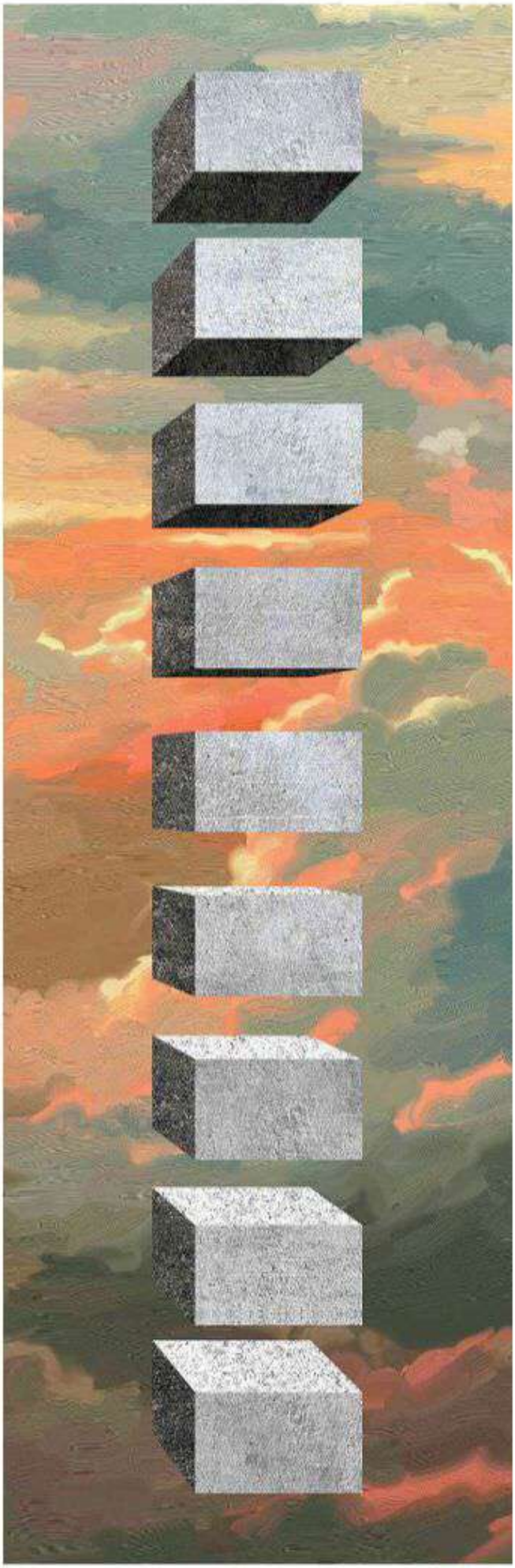
A mera presença das Zeis na legislação mantém a inclusão socioespacial em pauta: o instrumento reforça a ideia de que a cidade deve ser pensada de modo a equilibrar mercado imobiliário e direito à moradia, impulsionando discussões e pressões por políticas habitacionais mais robustas.

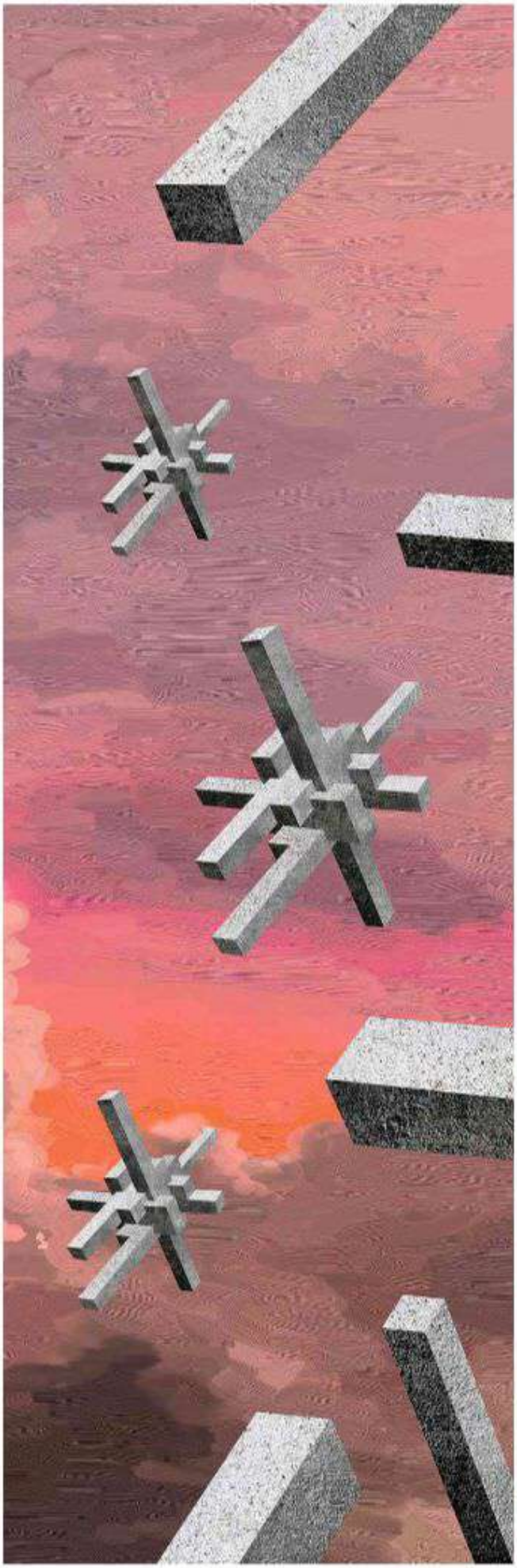
Finalmente, vale registrar que os prédios antigos de São Paulo guardam uma força silenciosa capaz de readensar o coração da cidade. O PDE de Fernando Haddad (PT) semeou incentivos para ocupar áreas consolidadas, abrindo caminho para os programas promissores de requalificação histórica adotados pela gestão Ricardo Nunes (MDB).

Continua na pág. B6

Ainda que novos edifícios surjam por toda parte, estudos apontam que, em São Paulo, a expansão de domicílios coexiste com o declínio populacional em áreas centrais, a queda do número de moradores por domicílio e o aumento de domicílios vazios nos anéis centrais

Uma investigação do Ministério Público sugere que imóveis que receberam incentivos para moradia popular foram destinados a públicos de renda superior, o que reforçaria a hipótese de usos de baixa ocupação





Continuação da pág. B6

No entanto, parece de fato fazer mais sentido buscar a verticalização nas proximidades dos eixos de transporte que espraiar a cidade para áreas periféricas sensíveis, onde os danos ambientais podem ser irreversíveis.

Vários argumentos parecem sustentar essa visão. A densidade populacional média de São Paulo é, conforme vimos, baixa em comparação com outras grandes cidades. A disponibilidade de terrenos propícios à incorporação de empreendimentos ao longo dos eixos é ainda grande e talvez seja razoável pensar que é sempre possível melhorar a infraestrutura desses locais ao longo do tempo.

O fato é que, nesse nível de generalização que a norma é capaz de situar o desenvolvimento urbano, o dilema entre adensar (no eixo alargado) ou espraiar é e sempre será difuso. Cidades são organismos complexos e, provavelmente, a ciência jamais será capaz de antever cenários com precisão absoluta. A preferência em torno de um ou de outro cenário terá sempre uma dose elevada de subjetividade, e as opções adotadas refletirão a força que os diferentes grupos de pressão serão capazes de mobilizar.

São Paulo parece viver o pior dos dois mundos: a combinação de verticalização com espraiamento. Há verticalização sem real adensamento nas regiões centrais —muitos edifícios, mas sem aumento significativo de moradores— e, ao mesmo tempo, expansão horizontal populosa nas periferias, carentes de qualidade urbana, que avança sobre áreas ambientalmente sensíveis.

A verticalização paulistana não é apenas um fenômeno construtivo; ela reflete as crises globais de desigualdade, mudanças climáticas, disputa territorial e democracia. A segregação socioespacial se agrava quando as áreas centrais não se adensam, enquanto as periferias, ambientalmente sensíveis, recebem ocupações informais. O crime organizado também disputa espaço imobiliário, exacerbando a luta pelo controle territorial. Corrupção e captura regulatória não são incomuns

Laboratórios de esperança?

Um antídoto para essa distopia em curso seria a coordenação de políticas municipais, estaduais e federais. Enquanto o Plano Diretor de 2014 visava adensar áreas centrais, o governo federal impulsionava o Minha Casa, Minha Vida, fomentando milhões de habitações em periferias sem critério de localização.

Já o governo do estado detém o domínio sobre linhas de trem e metrô, capazes de contribuir para o adensamento em eixos de transporte. A PPP Habitacional Casa Paulista, lançada em 2012 e modelada pelo Urbem em resposta a um chamamento do governo estadual, constitui um exemplo de boas práticas a ser aprofundado em parceria com as demais esferas de governo.

No município, ferramentas como OUCs (operações urbanas consorciadas), PIUs (planos de intervenção urbana) e PPPs (parcerias público-privadas) podem mobilizar recursos privados para infraestrutura, mas encontram resistência no mercado em razão da complexidade regulatória. O poder público precisa aperfeiçoá-las, conciliando interesses e reduzindo as possibilidades de captura por interesses privados —ponto maior de resistência de setores antimercado às PPPs.

Reguladores, arquitetos e urbanistas podem sugerir novas tipologias para adensar e preservar a ambiência das ZERs (zonas exclusivamente residenciais) de baixíssima densidade em bairros tombados e bem-servidos de infraestrutura, como Jardim Europa, City Lapa, Boaçava, Butantã e Alto de Pinheiros, mediante negociação de planos de bairro com moradores e associações locais.

A verticalização paulistana não é apenas um fenômeno construtivo; ela reflete as crises globais de desigualdade, mudanças climáticas, disputa territorial e democracia. A segregação socioespacial se agrava quando as áreas centrais não se adensam, enquanto as periferias, ambientalmente sensíveis, recebem ocupações informais. O crime organizado também disputa espaço imobiliário, exacerbando a luta pelo controle territorial. Corrupção e captura regulatória não são incomuns.

Ao abrigar cerca de 85% da população brasileira, as cidades são expressões cotidianas da crise democrática, à medida que decisões sobre o espaço urbano não necessariamente refletem a vontade popular. Servem, como em diversos outros países, mais aos interesses de oligarquias que a soluções capazes de promover mais equidade e sustentabilidade.

O futuro é incerto. Talvez o facho de esperança esteja no fato de que, em meio ao caos urbano, práticas criativas de governança possam germinar. Estratégias de uso misto do solo, políticas de inclusão habitacional, iniciativas de integração social e cultural e projetos de mobilidade podem inspirar reformas em todas as escalas.

Esperemos que São Paulo, ao mesmo tempo que exibe nosso abismo de contradições, possa indicar o potencial das cidades como laboratórios capazes de engendrar não só uma cultura urbana, mas fórmulas de reprodução do capital condizentes com novas formas de convívio humano integrado. Outras verticalizações e outros adensamentos, mais justos e mais belos, são possíveis. ←

Na selva de pedra

Continuação da pág. B5

Berço de um dos maiores acervos modernistas do mundo, São Paulo renasce ao valorizar esse patrimônio, unindo memória, adensamento e qualidade de vida em uma só expressão urbana.

Essas inovações conceituais começam a se refletir na cidade, mesmo que em ritmo mais lento que o ideal —seja em função de ajustes necessários, seja em razão da resistência de interesses, políticas públicas conflitantes ou mesmo desvios, como os casos recentes de unidades de habitação social possivelmente desviadas para públicos de maior renda.

De toda forma, as diretrizes do Plano Diretor seguem orientando o desenvolvimento do ambiente construído e a organização territorial em São Paulo.

Coordenação ou colapso

A verticalização recente —com todos os seus vícios e virtudes— certamente traz lições. Em um mundo de baixíssimos limiares de atenção e de paciência, polarização e pouca disposição para diálogos reais, vale antecipar que há ensinamentos para todo o espectro político-ideológico envolvido na transformação do espaço urbano.

Para quem defende ações do Estado e regulações mais abrangentes, fica evidente que regras e parâmetros rígidos não são suficientes para produzir equilíbrio social, sustentabilidade e inclusão. O mercado se adapta, seja legal ou ilegalmente, e sempre encontra brechas em um ordenamento excessivamente restritivo.

Planejadores e reguladores precisam, portanto, conceber mecanismos mais dinâmicos que, de partida, representem um mínimo denominador comum entre o interesse público e os privados. Se não for assim, o mercado de alguma forma contornará as regulações.

O comportamento de incorporadoras é previsível, e suas razões são legítimas em certos casos. São empresas que nasceram para produzir imóveis, e o insumo mais fundamental para o setor —a terra— é um bem relativamente escasso. Nesse contexto, precisam lutar por áreas e por potenciais construtivos que maximizem lucros. Não compete a elas pensar o todo.

No entanto, essa visão limitada não pode prevalecer diante do avanço distópico que se verifica a olhos vistos na cidade: do crime organizado sobre o mercado imobiliário, de eventos climáticos extremos, do trânsito caótico, da insegurança pública, do contraste entre riqueza e pobreza, de desabrigados e imóveis ociosos ante a renitência do déficit habitacional.

Aprender com os erros e os acertos dos últimos dez anos é crucial para idealizar um futuro urbano mais justo. O setor privado deve perceber o valor, inclusive econômico, de um planejamento responsável, pois o caos urbano leva à desvalorização a longo prazo. Planejadores e reguladores, por sua vez, precisam entender melhor as exigências e as dificuldades do mercado.

Diante dessa incompreensão mútua, será necessário conceber um modelo de regulação que alie rigor e flexibilidade. Deve ser firme o bastante para garantir previsibilidade e elástico o bastante para não ser contornado ou reformado no varejo de modo obscuro. Se muito genérico, abre margem a interpretações particulares; se excessivamente específico, não abrange a complexidade da vida urbana. Em ambos os casos, a burocracia gera inúmeros pontos de veto, frequentemente superados em negociações opacas.

As variáveis são múltiplas e se superpõem em meio ao pantanoso jogo político em que o marco regulatório é concebido, aplicado e ajustado.

Nesse contexto, parece que nos resta perseguir modelos regulatórios aprimorados, que ensejem mais transparência, participação social e responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos ilícitos. É fundamental que prazos para a tomada de decisão pelas autoridades, tanto do Executivo quanto do Legislativo, sejam cristalinos e inelásticos.

A digitalização integral dos processos é fundamental, e regras autoaplicáveis —cujo cumprimento se dá automaticamente, sem depender da interpretação de um agente público— devem ser ampliadas para reduzir o espaço da corrupção ou da arbitrariedade.

Por fim, o marco regulatório urbano precisa de mais autonomia em relação ao sistema político. No mundo todo, instituições democráticas vêm sendo capturadas pelo poder econômico. A melhor maneira de blindar o regulatório da corrupção é pela via da transparência e do controle social. Nenhuma ferramenta, por mais sofisticada, trará um modelo justo para as cidades enquanto persistirem instituições frágeis e incentivos que alimentem práticas ilícitas.

O pior dos dois mundos

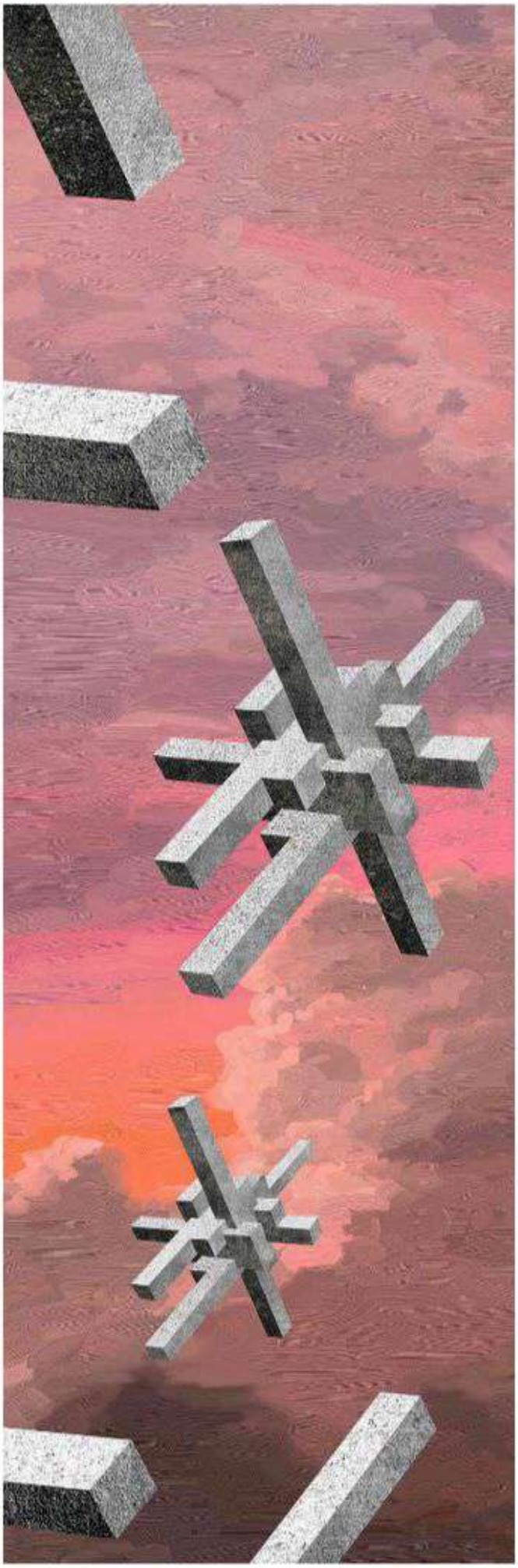
Para onde a cidade deve crescer? O debate sobre a verticalização de São Paulo deixa essa questão mal resolvida.

No processo de revisão da Lei de Zoneamento, que detalha as diretrizes do Plano Diretor, o setor imobiliário pressionou pelo alargamento dos eixos de transporte, ou seja, a ampliação das áreas que gozam de coeficientes de construção elevados, próximas a corredores de ônibus, linhas de metrô ou trem, com vistas a viabilizar empreendimentos maiores (prédios mais altos e com maior área construída).

Por outro lado, técnicos de planejamento urbano resistiram, alegando que a infraestrutura não suportaria esse adensamento populacional. Redes de água, esgoto, energia, drenagem, trânsito e equipamentos sociais ficariam sobrecarregados sem investimentos proporcionais.

Agentes de mercado argumentaram que, se o alargamento "para dentro" não ocorrer, a verticalização avançará "para fora", em regiões periféricas. Nessa linha de raciocínio, se a ideia é conter o espraiamento da mancha urbana em áreas ainda mais carentes de infraestrutura e com maior dependência do carro, faz mais sentido concentrar empreendimentos em regiões centrais ou próximas ao transporte público.

Apesar da aguerrida resistência de grupos ligados a associações de bairro, técnicos de planejamento e organizações da sociedade civil, a pressão do mercado foi mais intensa. Ao cabo do processo de revisão da Lei de Zoneamento, o alargamento dos eixos prevaleceu.

O processo por meio do qual a decisão foi adotada pelo município, em seus âmbitos Executivo e Legislativo, não gerou um debate mais substantivo,

Continua na pág. B7